



O IMPACTO DO SIADAP NA PERFORMANCE DOS SERVIÇOS TRIBUTÁRIOS DA AT (EX-DGCI)

por

Pedro Miguel Machado de Oliveira Gomes

Dissertação de Mestrado em Contabilidade

Orientado por

Professor Doutor Samuel Cruz Pereira

2014

NOTA BIOGRÁFICA

Pedro Miguel Machado de Oliveira Gomes nasceu na freguesia de Massarelos, na cidade do Porto, em 31 de julho de 1974. Em 1992 concluiu o ensino secundário na Escola Secundária António Nobre, na mesma cidade.

Em setembro de 1992 ingressou na Licenciatura em Economia na Faculdade de Economia da Universidade do Porto (FEP), tendo concluído em setembro de 1997 com média final de 13 valores.

Entre 1995 e 2000 exerceu a atividade profissional de professor na Escola Profissional de Informática de Gestão do Centro Juvenil de Campanhã, no Porto, nas disciplinas de Matemática e Cálculo Financeiro. Exerceu também funções na área da contabilidade e controlo de gestão (em *part-time*) numa empresa têxtil do concelho de Matosinhos.

Em novembro de 2000 ingressou na Autoridade Tributária (ex-DGCI), primeiro como inspetor tributário estagiário na Direção de Finanças do Porto, até fevereiro de 2003, e desde essa altura como efetivo nos Serviços de Inspeção Tributária da Direção de Finanças de Aveiro.

Em 2009 candidatou-se ao curso de mestrado em Contabilidade na FEP, que iniciou em setembro desse mesmo ano.

AGRADECIMENTOS

O percurso que culminou com a elaboração deste documento, iniciado em setembro de 2009, foi tudo menos linear, principalmente após a conclusão da parte curricular do curso.

Muitas vezes os afazeres pessoais e profissionais se sobrepuseram ao ritmo normal do trabalho académico.

Mas o que começou teria obrigatoriamente de terminar. Para isso foi determinante em primeiro lugar o papel da família, em especial da Rita, do Miguel e do João, a quem roubei horas e horas de companhia.

Agradeço também ao Professor Samuel Pereira a forma sábia, empenhada e muitas vezes cirúrgica com que orientou este trabalho.

Por fim, agradeço aos meus colegas, que tornaram possível a realização da parte analítica da dissertação, desde o Diretor de Finanças de Aveiro à data, Dr. Telmo Tavares, à Chefe de Divisão de Planeamento e Coordenação, Dr.^a Gina Gomes, e a todos os que participaram no inquérito e que me incentivaram a continuar na "luta".

RESUMO

A introdução, em 2008, do novo sistema de gestão e avaliação de desempenho nos vários organismos da administração pública Portuguesa, designado por SIADAP, teve como objetivos primordiais melhorar o desempenho e a qualidade do serviço prestado por essas entidades.

Este facto traduz uma mudança do paradigma na gestão no setor público, associado às teorias do *New Public Management* (ou Nova Gestão Pública), na direção da gestão orientada para os resultados.

No presente trabalho é efetuada uma avaliação do impacto do SIADAP na performance de uma unidade orgânica dos serviços tributários da Autoridade Tributária (ex-DGCI), na perspetiva dos seus colaboradores.

De um modo geral, os resultados dessa avaliação são negativos, refletindo por um lado a resistência à mudança por parte dos trabalhadores do setor público e, por outro, os efeitos da crise económica e financeira vivida a partir de finais de 2008.

Entre os aspetos mais negativos do novo sistema, encontram-se a existência de quotas diferenciadoras e a diminuição do grau de identificação dos trabalhadores com a organização.

Para além disso, não foi validado o efeito de "*crowding-out*" entre os incentivos previstos no SIADAP e o nível de motivação dos colaboradores, porventura em função do seu valor diminuto e da suspensão das recompensas em momento de crise económica.

Por fim, a análise estatística realizada permitiu identificar os fatores que podem contribuir para a inversão desta tendência na avaliação do modelo: o aumento nível de motivação dos trabalhadores e, especialmente, uma maior participação dos avaliados na definição dos objetivos e indicadores de desempenho.

Palavras-chave: administração pública, avaliação de desempenho, motivação

ABSTRACT

The introduction in 2008 of the new management and performance evaluation system in various bodies of the Portuguese public administration, called SIADAP, had as main objectives to improve the performance and quality of service provided by these entities. This reflects a paradigm shift in management in the public sector, associated with the theories of New Public Management, toward managing for results.

In this work we performed an evaluation of the impact of SIADAP in the performance of one organizational unit of the Portuguese Tax Authority (ex-DGCI), in the perspective of its employees.

In general, the results of this evaluation are negative, reflecting on one hand the resistance to change on the part of public sector workers and, secondly, the effects of the financial and economic crisis experienced since late 2008.

Among the more negative aspects of the new system, are the existence of differential quotas ("forced distribution system") and the reduction of the degree of identification of employees with the organization.

Furthermore, no effect of "crowding-out" between the incentives provided in SIADAP and the level of motivation of employees was validated, perhaps due to its small value and the suspension of the rewards in time of economic crisis.

Finally, the statistical analysis allowed to identify factors that may contribute to the reversal of this trend in the evaluation of the model: increased level of motivation of employees and, especially, greater participation of the assessed in defining the objectives and performance indicators.

Keywords: public administration, performance appraisal, motivation

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	1
1.1.	A ex-DGCI	2
1.2.	O SIADAP da DGCI	3
2.	ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
2.1.	SIADAP e New Public Management	7
2.2.	Indicadores de performance e avaliação de desempenho	9
2.3.	Performance e tomada de decisões	10
2.4.	Avaliação de desempenho e motivação	12
2.4.1.	Avaliação subjetiva	13
2.4.2.	Avaliação relativa - existência de quotas	13
2.4.3.	Incentivos e motivação	14
3.	METODOLOGIA	17
3.1.	Amostra e Procedimentos	17
3.2.	Medidas das variáveis	18
4.	ANÁLISE DOS RESULTADOS	21
4.1.	Análise univariada	21
4.2.	Análise multivariada	23
4.2.1.	Avaliação global do SIADAP	24
4.2.2.	SIADAP e motivação	27
4.2.3.	Qualidade dos objetivos e indicadores de desempenho	30
4.2.4.	Gestão de recursos humanos	32
5.	CONCLUSÕES	35
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38
	LEGISLAÇÃO	40
	ANEXOS	41
	ANEXO 1 - Questionário	41
	ANEXO 2 - Matriz de Coeficientes de Correlação	43
	ANEXO 3 - Regressões elaboradas (Eviews 8)	44

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.1. Quadro de Pessoal da DGCI - distribuição por grupos profissionais	2
Tabela 1.2. Quadro de Pessoal da DGCI - distribuição por serviços.....	3
Tabela 1.3. SIADAP: escala de avaliação de resultados e competências.....	5
Tabela 3.1. Identificação das variáveis	19
Tabela 4.1. Resumo das estatísticas descritivas das variáveis	21
Tabela 4.2. Valores estimados nas regressões (variáveis dependentes X_1 e X_2) e nível de significância das variáveis (p -value).....	25
Tabela 4.3. Valores estimados na regressão (variável dependente X_3) e nível de significância das variáveis independentes (p -value).....	29
Tabela 4.4. Valores estimados na regressão (variável dependente X_6) e nível de significância das variáveis independentes (p -value).....	31
Tabela 4.5. Valores estimados na regressão (variável dependente X_{13}) e nível de significância das variáveis independentes (p -value).....	33

1. INTRODUÇÃO

A avaliação do desempenho nos diferentes serviços da Administração Pública tem vindo a ser um dos temas em foco em Portugal e noutros países do mundo ocidental, estando associada a uma racionalização e otimização dos recursos do Estado, cada vez mais premente em função da situação económica e financeira vivida a partir da crise de finais de 2008.

Ora, pouco antes da eclosão desta crise, em dezembro de 2007, foi aprovada, pelo parlamento português, a Lei n.º 66-B/2007 que criou o sistema de avaliação do desempenho da administração pública, designado por SIADAP.

Dada a especialidade e especificidade da organização e da estrutura do pessoal da Direção-Geral dos Impostos (DGCI), foi necessária a adaptação do SIADAP a este serviço da administração pública, através da Portaria n.º 437-B/2009 de 24 de abril. Assim, a aplicação prática do sistema de avaliação de desempenho à DGCI iniciou-se apenas no segundo semestre de 2009, tendo permanecido relativamente estável até ao final de 2012, apesar da fusão em 01/01/2012 destes serviços com a Direção-Geral das Alfândegas (DGAEIC) e a Direção-Geral de Informática (DGITA). Esta fusão teve como resultado a criação de uma nova organização, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), na qual a DGCI (agora designada por Serviços Tributários) tem efetiva predominância, quer em termos de número de unidades orgânicas e funcionários, quer em captação de recursos para o Estado (principal objetivo da organização).

É sobre o espaço temporal de 3 anos e meio de vigência do SIADAP na ex-DGCI que incide este trabalho, procurando encontrar respostas para a questão principal relacionada com o impacto do novo sistema de avaliação na performance deste serviço da administração pública, para além de outras as implicações diretas e indiretas como sejam a qualidade e fiabilidade dos indicadores de desempenho, a adequação dos incentivos à produtividade ou a aceitação e motivação dos trabalhadores (avaliados).

1.1. A EX-DGCI

A Direção-Geral dos Impostos (DGCI) é um serviço da AP que, conforme consta na sua lei orgânica (Decreto-Lei n.º 81/2007 de 29 de março), tem por missão administrar os impostos (sobre o rendimento, património e consumo) e os outros tributos que lhe forem atribuídos por lei. Assume deste modo um papel próprio e relevante no Estado, em função da sua responsabilidade direta na arrecadação de grande parte das receitas públicas.

As áreas operacionais da DGCI incluem a liquidação e cobrança dos diversos impostos, a inspeção tributária, para a prevenção e combate da fraude e evasão fiscais, e a ação de justiça tributária e representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais.

O diploma legal relativo ao sistema de carreiras da DGCI (Decreto-Lei n.º 557/99 de 17 de dezembro) divide os meios humanos da organização em 4 grupos profissionais, que em 2010 totalizavam 10.170 efetivos.

TABELA 1.1. Quadro de Pessoal da DGCI - distribuição por grupos profissionais

Grupo de Pessoal	Efetivos	%
Dirigentes	208	2,0%
Chefia Tributária	1.244	12,2%
Grupo de Administração Tributária (GAT)	7.218	71,0%
Regime Geral	1.500	14,7%
Total	10.170	100,0%

Fonte: Balanço Social DGCI-2010 da Direção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos (DSGRH).

O maior dos 4 grupos de pessoal é o GAT, que integra as carreiras de Gestão Tributária e de Inspeção Tributária. A primeira é uma carreira de âmbito geral, tendo os efetivos dispersos por todos os serviços da DGCI, ao passo que a carreira de inspeção é específica para a prevenção e combate à fraude e evasão fiscais, encontrando-se os seus trabalhadores maioritariamente afetos aos serviços centrais e regionais (de inspeção tributária). Esta última dispunha em 2010 de 1.811 trabalhadores.

A estrutura orgânica da DGCI é composta pelos serviços centrais, todos com localização física em Lisboa, e pelas unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional (Direções de Finanças) e de âmbito local (Serviços de Finanças).

Estas unidades orgânicas desconcentradas, num total de 21 direções de finanças (segundo uma distribuição distrital) e 344 serviços locais, absorvem grande parte dos efetivos da organização, conforme se infere do seguinte quadro:

TABELA 1.2. Quadro de Pessoal da DGCI - distribuição por serviços

Serviços	Efetivos	%
Centrais	1.370	13,5%
Regionais (Direções de Finanças)	3.214	31,6%
Locais (Serviços de Finanças)	5.586	54,9%
Total	10.170	100,0%

Fonte: Balanço Social DGCI-2010 da Direção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos (DSGRH).

Em termos de dependência hierárquica, as direções distritais de finanças reportam ao Diretor-Geral dos Impostos e os serviços de finanças estão subordinados, em primeira linha, ao diretor de finanças da unidade orgânica do seu distrito.

1.2. O SIADAP DA DGCI

De acordo com o sítio da internet da Direção-Geral da Administração e Emprego Público (www.dgaep.gov.pt), o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), em vigor desde 2008, assenta numa conceção de gestão dos serviços públicos centrada em objetivos. Neste sentido, na avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores assumem um papel central os resultados obtidos em relação aos objetivos previamente fixados. Os resultados devem ser medidos mediante indicadores previamente fixados que permitam, entre outros, a transparência e imparcialidade e a prevenção da discricionariedade.

Em linhas gerais, e conforme consta no artigo 9.º da Lei que o criou, o SIADAP está dividido em três subsistemas de avaliação, aplicados respetivamente ao desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos restantes trabalhadores da administração pública.

Daqui se infere que, sendo definido o universo como a DGCI e não a administração pública no seu todo, a análise estará centrada nos níveis 2 e 3, com predominância para o último, onde se inclui a maior parte dos trabalhadores da organização.

No entanto, importa salientar que a avaliação da Direção-Geral dos Impostos, como qualquer outro serviço da AP, no âmbito do primeiro nível do sistema (SIADAP 1), assenta no denominado quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), onde se encontram evidenciados a missão, os objetivos, os indicadores de desempenho, os meios disponíveis, o grau de realização dos resultados, a identificação e justificação dos desvios e a avaliação final do desempenho desse serviço.

No que concerne aos segundo e terceiro níveis, em virtude da diversidade de unidades orgânicas e da especificidade da organização e das carreiras do seu pessoal, os dois subsistemas de avaliação foram adaptados a essa realidade através da Portaria n.º 437-B/2009 de 24 de Abril.

Neste quadro normativo, a avaliação dos dirigentes intermédios e restantes trabalhadores de cada unidade orgânica é efetuada pela combinação entre os resultados obtidos, medidos por indicadores objetivos de desempenho, com um peso que varia entre os 60% e 65% para o SIADAP 3 e os 70% para o SIADAP 2, e as competências demonstradas e subjetivamente aferidas pelos superiores hierárquicos (avaliadores).

Identificam-se aqui, desde logo, e segundo a definição de Merchant e Stede (2003), a existência de duas vertentes de controlo: controlo de resultados e/ou outputs para a componente “resultados” e controlos pessoais e culturais para a componente “competências”. Esta componente, ainda que não possua indicadores de performance numéricos e dependa da qualidade e capacidade do avaliador para acompanhar e medir o nível de competências demonstradas pelo trabalhador, pode traduzir-se num

complemento positivo à componente “resultados”, equilibrando os fatores não controláveis na avaliação.

Para a mensuração dos resultados é fixado um mínimo de três e um máximo de cinco objetivos, enquanto para as competências são previamente definidas pelo menos cinco características ou tipos de competência. Em cada caso é atribuída uma pontuação (1, 3 ou 5 pontos), consoante o nível de cumprimento do objetivo ou competência demonstrada.

TABELA 1.3. SIADAP: escala de avaliação de resultados e competências

Parâmetros		Pontuação
Resultados	Competências	
Escala	Objetivo superado	5
	Objetivo atingido	3
	Objetivo não atingido	1

Fonte: Elaboração própria com base na Lei n.º 67-B/2007

A avaliação final do trabalhador ou dirigente intermédio é calculada pela média aritmética ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros, sendo o desempenho qualitativamente expresso em 3 níveis: inadequado (pontuação inferior a 2), adequado e relevante (a partir de 2 pontos).

A classificação de desempenho relevante é atribuída a um máximo de 25%¹ dos trabalhadores com melhor avaliação quantitativa, o que significa a inexistência à partida de uma pontuação a partir da qual a classificação passa de adequado para relevante. É ainda possível atribuir, dentro da quota de desempenho relevante, o reconhecimento de excelência até ao máximo de 5% dos efetivos com mais alta avaliação quantitativa.

O elemento final de um sistema de avaliação e controlo de resultados é a atribuição de incentivos ou punições relacionadas com a performance evidenciada (Merchant e Stede, 2003). No caso em análise, estão previstos incentivos monetários e não monetários para os trabalhadores com desempenho relevante ou excelente. Dentro dos incentivos

¹ Esta percentagem pode ser majorada ou minorada até 3 pontos percentuais em função do desempenho da unidade orgânica e/ou aumentada para 35% no caso de atribuição de distinção de mérito à DGCI (SIADAP 1).

monetários, destaca-se uma mais rápida progressão no posicionamento remuneratório e a majoração em 5% e 10% do prémio de produtividade pré-existente². Os incentivos não monetários referem-se apenas a um acréscimo dos dias de férias, ou, num caso muito restrito – quando o desempenho é considerado excelente em três anos consecutivos – a opção entre um período sabático para desenvolver um estudo com interesse para o serviço, ou estágios noutras organizações nacionais ou internacionais, ou ainda a frequência de ações de formação.

No contexto de profunda crise financeira e económica vivida a partir do final de 2008, que culminou em maio de 2011 com o pedido de auxílio internacional, os prémios monetários relativos à performance dos funcionários públicos foram suspensos, tal como haviam já sido congeladas as promoções e progressões nas carreiras do setor público. Assim, mantêm-se apenas neste período os incentivos não monetários – férias e o citado programa para o desempenho excelente em três períodos consecutivos.

Finalmente, os efeitos negativos (punições) para a avaliação de desempenho inadequado passam pelo aumento do tempo de progressão nas tabelas de remuneração e podem ir até à mobilidade ou, em casos limite, ao despedimento por inadaptação. De qualquer modo, a legislação do SIADAP realça muito mais a vertente de recuperação do trabalhador ao qual foi atribuída a menção de inadequado, do que, propriamente, os reflexos negativos na sua carreira profissional.

² É atribuído, desde 1998, aos funcionários com uma classificação de serviço mínima de bom, um suplemento respeitante a compensações de produtividade, proveniente de um fundo autónomo (Fundo de Estabilização Tributário – FET) criado com um máximo de 5% dos montantes de cobrança coerciva da DGCI.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. SIADAP E NEW PUBLIC MANAGEMENT

A partir da década de 1970, em resposta às ineficiências dos sistemas de gestão hierárquicos e burocráticos da Administração Pública (AP), assiste-se ao desenvolvimento de um novo paradigma de gestão do setor público, denominado de *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública.

De acordo com Hood (1991), o surgimento deste novo modelo esteve relacionado com quatro grandes tendências da governação das economias ocidentais (particularmente anglo-americanas):

- i) Tentativa de diminuir o peso do Estado (despesa e pessoal);
- ii) Orientação para a privatização de alguns dos serviços, com renovada ênfase no papel subsidiário dos mesmos;
- iii) Desenvolvimento da automação, em particular das tecnologias de informação (TI), na produção e prestação de bens e serviços públicos;
- iv) Desenvolvimento de uma agenda internacional focada em temas de gestão pública.

As três primeiras estão interligadas por um fio condutor comum: a maximização da eficiência, associada aos mecanismos de mercado. Assim, as melhorias nas TI e a privatização de alguns serviços públicos, bem como o recurso à subcontratação e *outsourcing* em mercados competitivos, podem traduzir-se em ganhos de produtividade e na redução da despesa e dos efetivos do Estado.

No que concerne à agenda internacional, surge a ideia de que a NPM é de aplicação universal, resolvendo problemas das AP nas mais diversas áreas (da educação à saúde) e das diferentes nações (Hood, 1991).

Em linhas gerais, a NPM caracteriza-se pela aplicação dos modelos de gestão privados à AP, assumindo, nas formas mais extremas, a asserção da superioridade dessas técnicas sobre as existentes e a assunção de que a sua aplicação levaria automaticamente à melhoria da eficiência dos serviços públicos (Osborne, 2006).

A introdução das práticas do setor privado consubstancia-se assim, entre outros aspetos, na existência de normas e medidas de performance explícitas, ênfase no controlo de resultados e avaliação do desempenho e na desregulação dos contratos de trabalho de forma a aumentar a concorrência, competição e rivalidade entre unidades e trabalhadores, tendo como fim último o aumento da eficiência e a redução de custos ("fazer mais por menos") (Hood, 1991).

Em Portugal, o surgimento do SIADAP, apesar de ter ocorrido apenas na primeira década do novo século, é um exemplo da aplicação do modelo do NPM. O novo sistema de gestão e avaliação de desempenho (como é definido na Lei n.º 66-B/2007) procura introduzir na AP a gestão orientada pelos resultados (GOPR) através de uma nova cultura e valores que se orientam pela lógica gestionária (Araújo, 2009). Esta alteração de paradigma na gestão do setor público justifica-se também, segundo Araújo (2009), pelo facto de o modelo anterior nunca ter atingido os seus objetivos, uma vez que a grande maioria dos funcionários obtinham uma avaliação altamente positiva (Bom ou Muito Bom).

Muitas das características do NPM estão presentes no SIADAP, conforme descrição efetuada no capítulo anterior. Os princípios e objetivos previstos nos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 66-B/2007 consubstanciam os aspetos principais das "doutrinas" do NPM definidas por Hood (1991). Os conceitos de "eficiência", "eficácia", "orientação para os resultados" e "utilização de indicadores", constantes dos princípios do novo sistema de gestão, são prova disso.

2.2. INDICADORES DE PERFORMANCE E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A avaliação do desempenho, através de normas e medidas de performance explícitas e do controlo dos resultados, é um dos pilares em que assenta essa “empresarialização” da AP. De facto, a definição de objetivos, metas e indicadores, preferencialmente quantitativos, permite a responsabilização pelos resultados obtidos (Hood, 1991), que são a medida da “eficiência”. Neste sentido, os resultados sobrepõem-se aos processos e procedimentos, orientando a alocação dos recursos e a atribuição de incentivos.

Drury (2000) identifica as quatro etapas na implementação de um controlo de resultados:

- i) definir os indicadores de performance de forma a minimizar comportamentos indesejáveis;
- ii) fixar metas a atingir para cada um dos indicadores;
- iii) medir o resultado obtido;
- iv) criar um sistema de incentivos (prémios e punições) em função da relação entre os resultados atingidos e as metas definidas.

Assim, o ponto inicial e fulcral do controlo de resultados assenta na qualidade e amplitude dos indicadores definidos.

Moynihan (2009) conclui que os dados da performance seriam usados para uma melhor alocação de recursos, tomada de decisões sobre estratégia, redesenhar processos, motivar colaboradores e inaugurar uma nova era de mensurabilidade.

Interessa, em primeiro lugar, expor o que se entende por "performance". De acordo com van Dooren *et al.* (2012), performance é usualmente definida em termos de efeitos ("*outcomes*") e resultados ("*outputs*") que derivam de um processo produtivo público. “*Outcomes*” ou efeitos são resultado das atividades que convertem os recursos humanos e financeiros em bens e serviços fornecidos à sociedade. Tanto podem ser vistos como o “consumo desses bens e serviços”, ou como os efeitos desse consumo na sociedade.

Segundo Merchant e Stede (2003), a principal diferença entre as organizações lucrativas e as não-lucrativas (onde se inclui a AP) é a missão ou o objetivo. De facto, o papel da AP na sociedade é distinto e não visa a maximização do lucro, mas a maximização da satisfação dos utentes, através da quantidade e qualidade dos bens e serviços prestados.

Deste modo, os indicadores de performance da AP não poderão ser os mesmos das entidades lucrativas, dada a complexidade e diversidade dos seus objetivos em função dos vários interesses em causa. Este facto tem como resultado a existência de dificuldades óbvias na avaliação do desempenho das organizações públicas, mesmo nos níveis mais elevados da gestão (Merchant e Stede, 2003).

Essas dificuldades consubstanciam-se num maior e mais amplo escrutínio externo, no uso mais frequente do controlo de ações ou procedimentos, aumentando os custos do sistema de avaliação, na diferença das características dos trabalhadores da AP face aos do setor privado e na intangibilidade dos seus resultados (Merchant e Stede, 2003).

Apesar destes obstáculos, designadamente a complexidade dos objetivos e a intangibilidade dos resultados, no caso do SIADAP da ex-DGCI os indicadores de performance quantitativos (parâmetro "resultados") prevalecem sobre a avaliação subjetiva (parâmetro "competências"), i.e., o controlo de resultados mantém a supremacia sobre o controlo de procedimentos.

2.3. PERFORMANCE E TOMADA DE DECISÕES

A corrente atual das teorias de gestão do setor público acredita que a informação dada pelos indicadores de performance pode ajudar a produzir melhores decisões e a escolher a melhor estratégia (Torres *et al.* 2011).

Já Moynihan (2009) afirma que existe um conhecimento empírico limitado dos efeitos (positivos / negativos) dos sistemas de avaliação de desempenho no setor público. Segundo este autor, os indicadores de desempenho podem ter quatro diferentes utilizações e efeitos:

- i) intencional – o objetivo central da doutrina é que os trabalhadores usem os dados da performance para melhorarem o desempenho (“*goal-based learning*”);
- ii) passiva – quando os agentes fazem o mínimo requerido para cumprir com os objetivos, sem usar de forma ativa a informação do desempenho - quando não existem grandes incentivos para usar essa informação e não existe penalização por não a usar;
- iii) política – os agentes podem ver a informação da performance como uma forma de evidenciar os esforços e os sucessos de uma política;
- iv) perversa – em alguns casos as pressões para maximizar os indicadores podem ser tão fortes que os agentes podem incrementar os indicadores de forma que entrem em conflito com outros objetivos não mensuráveis, ou até manipular e adulterar esses indicadores.

Uma das maiores críticas aos indicadores de performance da AP, apontada por van Dooren *et al.* (2012), é a sua validade, i.e., se medem aquilo que alegam medir, ou estão a dar uma imagem deturpada da realidade baseada em indicadores que não refletem o correto desempenho.

Segundo Moynihan (2009) a ambiguidade dos indicadores leva à existência de múltiplas metas e objetivos que podem facilitar um comportamento perverso. Os gestores têm um papel ativo na sua resolução, criando mais e melhores indicadores ou restringindo os propósitos do programa.

Esta ideia é traduzida pelo conflito, apontado por Zimmerman (2003), entre a avaliação do desempenho (*decision control*) e comunicar o que deve ser feito (*decision management*). O conflito é também evidente quando os indicadores de performance são mais utilizados para a imagem exterior da organização do que para suportar melhorias das práticas internas (Taylor, 2011).

De Bruijn e van Helden (2006) identificam igualmente alguns efeitos perversos dos sistemas de avaliação de desempenho, particularmente quando os agentes se preocupam

mais em adequar o comportamento aos indicadores de performance em vez de aumentarem a sua eficiência na atividade produtiva.

Conclui-se assim existirem diversas limitações à relação entre performance e tomada de decisões. Por um lado, quanto maior a qualidade dos indicadores, melhores serão os efeitos na performance da organização. Por outro, a sua imperfeição leva à falta de efetividade e ineficiência na tomada de decisões estratégicas e no próprio desempenho.

2.4. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E MOTIVAÇÃO

Um dos aspetos mais focados pelas teorias comportamentais associadas aos sistemas de controlo de gestão é a relação entre a definição de objetivos / metas e a motivação dos avaliados.

Drury (2000) conclui que as metas não devem ser demasiado fáceis nem demasiado difíceis de forma a não diminuir a motivação, i.e., os objetivos devem ser ambiciosos, mas alcançáveis.

Outro fator que contribui para a motivação dos colaboradores é o grau de envolvimento dos mesmos na definição das metas. Uma estratégia do tipo "*top-down*", com fixação quase exclusiva dos objetivos pela hierarquia superior, tem consequências negativas na motivação. No entanto, a inversão para "*bottom-up*", nem sempre é possível e depende do nível de conhecimento da gestão e dos avaliados (Zimmerman, 2003). De Bruijn e van Helden (2006), demonstram, no seu estudo, que o sucesso do sistema de avaliação de desempenho depende do nível de colaboração entre a gestão (política e técnica) e os trabalhadores na definição dos indicadores da performance.

2.4.1. AVALIAÇÃO SUBJETIVA

No sentido de ultrapassar as maiores dificuldades na avaliação de desempenho da AP, nomeadamente a ambiguidade e a complexidade dos objetivos, e para lidar com a distorção causada nas metas definidas por fatores incontrolláveis, são utilizadas outras metodologias, entre as quais a avaliação relativa da performance e a avaliação subjetiva (Drury, 2000).

O propósito da avaliação subjetiva é permitir a inclusão pelos avaliadores de informação relevante que não consta dos indicadores objetivos de desempenho (Du *et al.* 2012). Apesar de a sua utilização poder suprir alguns aspetos negativos desses indicadores, pode originar conflitos baseados na falta de justiça ou favoritismo por parte dos superiores e resultar na diminuição da moral e da motivação dos trabalhadores (Drury, 2000).

Conforme referido, o SIADAP contempla um *mix* de indicadores objetivos com a componente subjetiva, com predominância dos primeiros. Deste modo, o papel subsidiário da avaliação subjetiva pode diminuir a probabilidade da existência de conflitos em função da discricionariedade dos avaliadores e consequentemente também o efeito sobre a motivação será menos negativo.

2.4.2. AVALIAÇÃO RELATIVA - EXISTÊNCIA DE QUOTAS

A diferenciação dos trabalhadores por escalões de mérito é utilizada desde há várias décadas como instrumento de gestão. Schaeffer (1949) identifica diversas formas de efetuar essa distinção, entre as quais a "distribuição forçada" (*forced distribution system* - FDS). Este método consiste na colocação de cada trabalhador numa determinada posição dentro do grupo, de acordo com a sua classificação, o que equivale a dizer que é estabelecido um ranking geral de todos os avaliados. A sua aplicação foi motivada para obstar à indulgência e falta de discriminação dos avaliadores. Deste modo, os superiores hierárquicos são obrigados a distinguir os trabalhadores com melhor performance dos menos bem classificados, enquadrando-os em categorias de desempenho pré-

determinadas ou simplesmente numa posição relativa face aos restantes (Chattopadhyay e Ghosh, 2012).

Apesar das vantagens na aplicação deste sistema, entre as quais a possibilidade de instituir uma cultura de mérito e de elevada performance nas organizações, pelo facto de haver uma melhor e mais clara distinção entre os trabalhadores (Blume *et al.*, 2009), diversos autores referiram que pode levar a um elevado grau de insatisfação (e desmotivação) entre os trabalhadores com maior potencial. De facto, as restrições impostas com o FDS podem levar a classificações desajustadas: um trabalhador com pior classificação numa equipa com elevada performance pode ser mais produtivo do que o melhor classificado de uma equipa com desempenho mediano (Chattopadhyay e Ghosh, 2012).

A existência de quotas para a classificação do desempenho é uma das principais características do SIADAP e aproxima-se da "distribuição forçada" definida por Schaeffer: apenas 25% dos trabalhadores são classificados com avaliação "relevante" e, dentro destes, 5% do total podem ser distinguidos como "excelentes".

Deste modo, as observações e conclusões relativas ao FDS podem ser transpostas para o SIADAP, i.e., no caso de o grupo objeto de avaliação ter na sua generalidade uma performance elevada, a existência de quotas (e o seu nível relativamente restrito) pode levar à desmotivação dos funcionários e, consequentemente, a impactos negativos no seu próprio desempenho.

2.4.3. INCENTIVOS E MOTIVAÇÃO

A atribuição de incentivos é uma das principais características de um sistema de controlo de gestão e tem como objetivos informar, motivar e atrair ou reter os funcionários (Merchant e Stede, 2003).

A relação positiva entre incentivos, motivação e desempenho deriva da teoria económica tradicional, baseada na racionalidade dos agentes, que reagem no mesmo sentido a recompensas extrínsecas (Weibel *et al.*, 2010).

De acordo com Bregn (2013), 80% dos países da OCDE já implementou no setor público um qualquer tipo de incentivo relacionado com a performance, baseado em avaliações objetivas e/ou subjetivas do desempenho.

Muito embora as recompensas monetárias dependentes da performance possam ser entendidas como uma das formas de motivar e melhorar o desempenho dos trabalhadores (Bonner e Sprinkle, 2002), podendo resultar num aumento da produtividade, especialmente para as funções mais facilmente mensuráveis, não é claro que este ganho compense a perda de esforço resultante da redução motivações intrínsecas (Moynihan 2010).

Existe assim um efeito de "*crowding-out*" dos incentivos associados aos sistemas de controlo de gestão na AP, identificado principalmente pela área da psicologia económica. O estudo de O'Donnell (1998) sobre a avaliação de desempenho nos serviços públicos da Austrália demonstra essa evidência: o uso de incentivos relacionados com a performance na AP pode criar desmotivação nos funcionários e resultar na prática em comportamentos divisionistas.

Este efeito, segundo Bregn (2013), pode ser compensado se a recompensa tiver um maior valor. No entanto, o problema principal reside na dificuldade de definir incentivos apropriados aos serviços prestados na AP, para que estes não tenham impactos negativos nos procedimentos e na perceção da injustiça na sua atribuição.

Já Weibel *et al.* (2010), apesar de confirmarem o efeito de "*crowding-out*", identificam uma relação positiva entre a existência de incentivos e a motivação, essencialmente nas áreas da AP que implicam a realização de tarefas menos interessantes.

Em relação ao SIADAP da ex-DGCI, os incentivos existentes estão interligados com a avaliação relativa (por quotas) e afetam positivamente apenas o grupo restrito dos funcionários avaliados com "relevante" ou "excelente". O valor dos mesmos também é relativamente reduzido, em função das restrições orçamentais. Aliás, a crise económica impôs mesmo a sua suspensão temporária.

De qualquer forma, é de esperar que apenas a previsão legal da existência de incentivos se traduza no efeito de "*crowding-out*", sustentado no aumento da rivalidade entre os trabalhadores e na dificuldade em obter uma distinção de mérito. De igual modo, não se verificará a atenuação dessa perda de motivação, uma vez que os incentivos têm pouco (ou nenhum) valor.

3. METODOLOGIA

3.1. AMOSTRA E PROCEDIMENTOS

O presente estudo tem como objetivo caracterizar o impacto do SIADAP na performance da ex-DGCI. Para este efeito, foi decidida a realização de um questionário a uma amostra representativa dos funcionários da organização (vide questionário em Anexo 1).

A metodologia de investigação por inquérito considera as opiniões dos agentes e dados factuais do objeto a investigar e permite recolher os dados, que após a sua introdução numa base de dados e aplicação adequada dos métodos estatísticos econométricos ou de investigação operacional, origina resultados (Ferreira e Sarmento, 2009).

O inquérito, identificado como sendo sobre o sistema de avaliação de desempenho (SIADAP) dos Serviços Tributários (ex-DGCI) da Autoridade Tributária e Aduaneira, foi composto por uma primeira parte com os dados de identificação dos inquiridos e uma segunda parte com dezasseis afirmações sobre as quais se teria que avaliar o grau de concordância. Esta avaliação seria efetuada numa escala de Likert de 1 (totalmente em desacordo) a 5 (totalmente de acordo).

Após obtida a autorização por parte do Diretor de Finanças da área analisada, foram distribuídos em 17 e 18 de julho de 2013 os inquéritos nessa unidade orgânica e em cinco Serviços Locais de Finanças.

Foram recolhidos 132 inquéritos, dos quais 121 foram considerados válidos, sendo 11 excluídos por três ordens de razões:

- a) Preenchimento incompleto dos dados de identificação;
- b) Omissão de uma ou mais respostas;
- c) Perguntas respondidas sempre do mesmo modo, i.e., com o mesmo nível na escala de Likert.

Sendo a população constituída por 10.170 funcionários (dados do Balanço Social de 2010) e tendo a amostra a dimensão de 121, a margem de erro é de 8,9% para um nível de confiança de 95%, o que significa que a validade do estudo pode ser classificada como relevante (Ferreira e Sarmento, 2009).

Foi também verificado que a amostra segue o universo em termos de género e idade dos inquiridos. Não existe uma divergência significativa de resultados entre os grupos questionados: idade, sexo, ou unidade orgânica.

3.2. MEDIDAS DAS VARIÁVEIS

As variáveis consideradas correspondem às dezasseis afirmações do questionário que compõe a segunda parte do inquérito e têm um valor discreto de 1 a 5, consoante o grau de concordância com as mesmas.

TABELA 3.1. Identificação das variáveis

Variável	Descrição / Afirmação
X ₁	A implementação do SIADAP melhorou a imagem da ex-DGCI junto dos contribuintes e da opinião pública em geral.
X ₂	A gestão por objetivos presente no SIADAP contribui para a melhoria da qualidade do serviço prestado pela ex-DGCI.
X ₃	A implementação do SIADAP aumentou a motivação dos colaboradores no prosseguimento das metas definidas e/ou objetivos da ex-DGCI.
X ₄	As metas/objetivos do SIADAP são claros.
X ₅	Os objetivos quantitativos previamente definidos influenciam positivamente a performance individual.
X ₆	Os indicadores de desempenho são adequados à função que exerce.
X ₇	O peso dos objetivos quantitativos (parâmetro “resultados”), entre 60% e 70% da avaliação final, é apropriado.
X ₈	O parâmetro “competências” é importante para diferenciar os desempenhos individuais.
X ₉	O grau de dificuldade dos objetivos/metast é elevado.
X ₁₀	A existência de quotas é necessária ao sistema de avaliação.
X ₁₁	As quotas definidas são adequadas à realidade da ex-DGCI.
X ₁₂	O nível de participação dos avaliados na definição dos objetivos/metast é apropriado.
X ₁₃	A aplicação do SIADAP aumentou o grau de identificação dos colaboradores com a organização.
X ₁₄	A existência de metas/objetivos/indicadores de desempenho diminui a autonomia dos colaboradores.
X ₁₅	A existência de objetivos partilhados promove o trabalho em equipa.
X ₁₆	Os incentivos existentes (progressão mais rápida, mais dias de férias e prémios monetários) são adequados.

Como exemplo, a variável X₃ pretende medir o nível de motivação dos funcionários em função da introdução do SIADAP, enquanto a variável X₉ avalia o grau de dificuldade das metas definidas (de 1 - reduzido a 5 - elevado).

As dezasseis variáveis definidas têm como objetivo dimensionar o impacto do SIADAP, do ponto de vista do avaliado, em seis características do sistema de controlo de gestão:

- i)* Percepção genérica / global da relação entre a aplicação do sistema e o funcionamento da organização, sendo a imagem externa medida por X_1 e a qualidade intrínseca por X_2 ;
- ii)* Nível de motivação dos avaliados (X_3);
- iii)* Qualidade dos objetivos /metas e indicadores do desempenho (X_4 a X_9);
- iv)* Existência de quotas (X_{10} e X_{11});
- v)* Gestão de recursos humanos (X_{12} a X_{15});
- vi)* Incentivos (X_{16}).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. ANÁLISE UNIVARIADA

As estatísticas descritivas das dezasseis variáveis correspondentes a cada uma das afirmações evidenciam desde logo uma tendência para a avaliação negativa do SIADAP, quer como um todo, quer nas suas diversas vertentes.

TABELA 4.1. Resumo das estatísticas descritivas das variáveis

Variável	Média	Moda	Mediana	Desvio-Padrão
X ₁	1,94	1	2	1,00
X ₂	2,19	1	2	1,11
X ₃	2,04	1	2	1,17
X ₄	2,55	2	2	1,19
X ₅	2,37	2	2	1,09
X ₆	2,51	3	3	1,10
X ₇	2,56	2	2	1,07
X ₈	2,93	3	3	1,19
X ₉	3,18	3	3	1,02
X ₁₀	1,71	1	1	1,11
X ₁₁	1,61	1	1	0,89
X ₁₂	2,06	1	2	1,03
X ₁₃	1,90	1	2	0,99
X ₁₄	2,83	2	3	1,18
X ₁₅	2,84	3	3	1,21
X ₁₆	2,80	1	3	1,42

Esta situação é indissociável da desmotivação e desmoralização dos funcionários em consequência da redução de direitos laborais (Araújo, 2009), ainda mais em contexto de crise económica.

De acordo com os valores calculados, os aspetos mais negativos do SIADAP estão relacionados com a existência e adequação das quotas de desempenho, com o nível de identificação com a organização e com a sua imagem exterior (médias inferiores a 2).

Em relação às quotas de desempenho, apesar de a sua introdução ser justificada pela incapacidade dos superiores hierárquicos em diferenciar os melhores, os impactos da sua existência e da reduzida dimensão do grupo com distinção de mérito (relevante ou excelente) são muito negativos, especialmente em organizações com um quadro uniforme de elevado desempenho. A existência de quotas vai assim causar desmotivação na generalidade dos avaliados e potenciar comportamentos divisionistas, diminuindo o espírito de equipa.

O efeito contraproducente da introdução do SIADAP no nível de identificação dos funcionários com a ex-DGCI pode demonstrar um relativo insucesso na sua implementação junto dos avaliados, mas pode ser justificado também pela cultura predominante na AP, marcada pela resistência às novas ideias (Araújo, 2009).

Do ponto de vista dos funcionários, o SIADAP não teve impacto sobre a imagem exterior da organização, o que contraria a perspectiva da importância da existência de indicadores de desempenho para comparar e legitimar as práticas da AP.

O impacto sobre a motivação é igualmente avaliado como negativo, estando relacionado tanto com o SIADAP do ponto de vista geral, como com os pontos mais críticos já apontados (ex: existência de quotas).

No que respeita à qualidade dos objetivos e indicadores de desempenho (X_4 a X_9), não existe um total desacordo relativamente à clareza das metas/objetivos, à sua adequação às funções exercidas e à influência das mesmas no desempenho individual. A mediana de X_6 e X_8 é de 3, o que significa que pelo menos metade dos avaliados atribui alguma qualidade aos indicadores de desempenho definidos e à existência de uma componente subjetiva na avaliação. Existe também alguma concordância quanto ao facto de o grau de dificuldade das metas ser elevado (X_9). Aliás, esta é a variável que apresenta uma

média superior, ainda assim pouco acima de 3, o que pode significar que as metas são relativamente ambiciosas, mas não muito difíceis de atingir. Esta ideia configura exatamente uma das características de um sistema de avaliação de desempenho baseado no controlo de resultados.

Os efeitos da implementação do SIADAP na vertente da gestão de recursos humanos são também globalmente negativos. Para além do referido quanto ao grau de identificação com a ex-DGCI, o nível de participação dos avaliados na definição dos objetivos é também inadequado. Já no que concerne à diminuição da autonomia e à promoção do trabalho em equipa, o nível de concordância aumenta, evidenciando assim quer os impactos conhecidos da utilização de indicadores de performance sobre a autonomia dos trabalhadores (Moynihan, 2009), quer uma das soluções para diminuir a conflitualidade destes sistemas de controlo de gestão (objetivos partilhados).

Finalmente, existe uma maior aceitação de que a utilização de incentivos melhore o desempenho da organização. Esta variável (X_{16}) é a que apresenta um desvio-padrão mais elevado, significando uma maior dispersão da perceção dos resultados da existência de incentivos. Esta situação pode ser explicada pela suspensão desses benefícios no decurso das medidas do programa de assistência financeira a Portugal, introduzidas pelo memorando de entendimento de 17 de maio de 2011. Assim, se os incentivos são inexistentes aquando da realização do questionário, a noção sobre os efeitos no desempenho sofre distorções face às restantes áreas objeto de análise.

4.2. ANÁLISE MULTIVARIADA

No âmbito do estudo do relacionamento entre as variáveis definidas, foi elaborada a matriz dos coeficientes de correlação (ver Anexo 2) e foram ensaiadas algumas regressões estatísticas a partir do *software* EViews 8 (em Anexo 3).

A análise multivariada foi subdividida por quatro das seis características do sistema de controlo de gestão, identificadas em 3.2: aspetos gerais do modelo, motivação, objetivos

e indicadores de desempenho e gestão de recursos humanos. A exclusão da análise às áreas relacionadas com a existência de quotas (variáveis X_{10} e X_{11}) e incentivos (X_{16}), justifica-se por se tratarem de variáveis independentes, o que não significa que a sua influência sobre as restantes características não seja focada. Aliás, a teoria identifica possíveis impactos tanto da existência de quotas como dos incentivos monetários e não monetários na motivação e na avaliação geral do sistema de controlo de gestão, que são objeto de validação ao longo da presente secção.

4.2.1. AVALIAÇÃO GLOBAL DO SIADAP

As variáveis que medem o impacto geral do SIADAP sobre a imagem e a qualidade do serviço prestado pela ex-DGCI (X_1 e X_2) estão forte e positivamente correlacionadas, apresentado um coeficiente de correlação superior a 0,7. Deste modo, pode-se inferir que as duas vertentes do sistema de controlo de gestão (interna e externa) são indissociáveis, não tendo apenas como objetivo aumentar a produtividade da organização ou uma finalidade política de evidenciar os esforços e sucessos da sua aplicação (Moynihan, 2009).

A matriz de coeficientes de correlação (em Anexo 2) permite ainda identificar uma correlação média (superior a 0,4 e inferior a 0,7) e positiva entre cada uma das duas variáveis e X_3 (nível de motivação), sendo mais forte no caso de X_2 (qualidade do serviço prestado). Este facto demonstra a existência de uma relação positiva entre a motivação e o impacto do sistema de avaliação na imagem e na qualidade do serviço prestado, apesar de não existir na literatura sobre motivação, segundo Bouckaert (2001), uma perceção clara de como a mesma afeta o desempenho.

Também duas das variáveis relacionadas com a gestão de recursos humanos (X_{12} e X_{13}) apresentam, cada uma delas, uma correlação moderada e positiva com X_1 e X_2 . No caso de X_{12} , a relação positiva entre o nível de participação dos avaliados na definição das metas e a avaliação global (externa e interna) do SIADAP confirma a teoria de que deve ser privilegiada uma estratégia do tipo "*bottom-up*" na implementação de um sistema de controlo de gestão. No que concerne ao grau de identificação com a organização (X_{13}),

traduz o espírito de "missão" que é indissociável do envolvimento dos colaboradores no sucesso do SIADAP.

Por fim, refira-se que as variáveis grau de dificuldade das metas (X_9) e incentivos monetários e não monetários (X_{16}) exibem uma correlação muito fraca (abaixo de 0,2) com a qualidade global (externa e interna) do SIADAP (medida por X_1 e X_2). No caso do nível de incentivos (X_{16}), a quase inexistência de relação linear com X_1 e X_2 pode derivar do pouco valor das recompensas previstas no sistema de avaliação de desempenho, ou até da já citada suspensão em época de crise económica e financeira.

Para além da análise da matriz de coeficientes de correlação, foram construídas duas regressões, tendo como variáveis dependentes X_1 e X_2 e como variáveis explicativas o nível de motivação dos avaliados (X_3), a qualidade dos objetivos /metas e indicadores do desempenho (utilizando X_6 como *proxy*), o grau de aceitação da existência de quotas (X_{10}), o nível de participação dos avaliados na definição das metas (X_{12}) e a utilização de incentivos (X_{16}). A escolha destas variáveis tem a ver com o facto de cada uma delas se identificar com as restantes cinco características do SIADAP elencadas em 3.2. e que foram objeto do presente estudo.

As regressões elaboradas (cf. Anexo 3) apresentam um coeficiente de determinação (R^2) de 0,3367 (variável dependente X_1) e de 0,5228 (variável dependente X_2), i.e., a qualidade dos dois ajustamentos não é elevada, sendo todavia maior no segundo.

TABELA 4.2. Valores estimados nas regressões (variáveis dependentes X_1 e X_2) e nível de significância das variáveis (*p-value*)

Variável independente	Variáveis dependentes			
	X_1		X_2	
	coeficiente	p-value	coeficiente	p-value
X_3	0,273005	0,0006	0,417019	0,0000
X_6	0,122800	0,7818	0,178918	0,0221
X_{10}	0,118153	0,1247	0,176936	0,0147
X_{12}	0,318447	0,0006	0,202352	0,0186
X_{16}	-0,040288	0,4761	-0,070522	0,1835
Termo indep: C	0,697786	0,0045	0,367774	0,1049

De acordo com os valores estimados, o nível de motivação dos colaboradores (X_3) exibe um potencial explicativo nas duas vertentes do impacto geral do SIADAP (externa e interna), a um nível de significância inferior a 1%. O coeficiente desta variável é positivo, interpretando-se assim que um aumento da motivação dos trabalhadores resulta numa melhoria quer da imagem exterior da ex-DGCI, quer da qualidade do serviço prestado pela organização. Em particular, no caso da segunda regressão, de entre as variáveis independentes com significância estatística, o nível de motivação é aquela que tem um coeficiente maior, sendo assim aquela que mais releva na explicação do impacto do SIADAP na qualidade do serviço prestado. Poder-se-á deste modo concluir que a motivação dos colaboradores é determinante no sucesso deste sistema de controlo de gestão.

Também o nível de envolvimento dos colaboradores na definição das metas (X_{12}) surge com relevância estatística nas duas regressões, a níveis de significância inferiores a 1% e 2%, respetivamente para a primeira e segunda equações. Este facto confirma a importância da interação entre a gestão e os trabalhadores, focada por De Bruijn e van Helden (2006), no sentido de se encontrarem os melhores indicadores de desempenho e, desse modo, potenciar todo o sistema de avaliação.

De modo diferente, a variável qualidade dos indicadores de desempenho (X_6) tem significância estatística (a cerca de 2%) apenas para a explicação do impacto do SIADAP na qualidade do serviço prestado (X_2). Assim, pode concluir-se que uma definição criteriosa dos indicadores tem um efeito positivo na apreciação do serviço prestado, servindo as metas para sinalizar a direção correta do desempenho, numa perspetiva "*goal-based learning*" (Moynihan, 2009). O mesmo não se verifica na primeira regressão, não havendo evidência estatística de qualquer impacto da qualidade dos indicadores na imagem exterior da ex-DGCI. Deste modo, de acordo com o presente estudo, os indicadores de performance são entendidos mais como um instrumento do próprio sistema de controlo de gestão do que numa perspetiva política, de que são utilizados para evidenciar exteriormente os avanços da organização.

A variável X_{10} , que avalia a necessidade de existência de quotas, tem também significância estatística, a um nível inferior a 2%, apenas na explicação de X_2 . Este facto está relacionado com o "mal necessário" da implementação da distribuição forçada, em virtude do laxismo dos superiores hierárquicos / avaliadores. A existência de quotas, apesar de ser um dos aspetos classificados como mais negativos do SIADAP, pode paradoxalmente promover a concorrência entre trabalhadores (no sentido de atingirem distinções de mérito), melhorando o seu desempenho e consequentemente a qualidade do serviço prestado. Aliás, o aumento da concorrência entre trabalhadores e entre unidades orgânicas é uma das doutrinas da NPM definidas por Hood (1991).

Quanto à utilização de incentivos para a melhoria do desempenho (X_{16}), não se verifica ter potencial explicativo quer para a imagem, quer para a qualidade do serviço prestado pela organização. Deste modo, reforça-se a ideia de que a quase inexistência atual de incentivos, por um lado, e o facto de a sensibilidade a recompensas ser inferior no setor público, por outro, são os fatores que contribuem para a falta de significância estatística da variável em questão.

4.2.2. SIADAP E MOTIVAÇÃO

Conforme mencionado no subcapítulo dedicado à análise univariada, a avaliação do impacto do SIADAP na motivação dos colaboradores (X_3) é negativa na amostra analisada, demonstrando uma relativa aversão dos mesmos ao novo sistema de avaliação de desempenho.

O nível de motivação dos colaboradores apresenta uma moderada correlação positiva (coeficientes de correlação acima de 0,5 e inferiores a 0,7) com a qualidade do serviço prestado (X_2), a importância e o peso dos objetivos quantitativos (X_5 e X_7) e grau de identificação dos colaboradores com a organização (X_{13}). A correlação é ainda positiva entre o nível de motivação e as restantes variáveis, sendo particularmente baixa (inferior a 0,3) nos casos do grau de dificuldade das metas (X_9), da aceitação da existência de

quotas (X_{10}), da diminuição da autonomia em função da aplicação de indicadores de desempenho (X_{14}) e da utilização de incentivos (X_{16}).

A relação positiva entre o nível de motivação e a qualidade do serviço prestado foi focada no ponto anterior, sendo aliás corroborada na análise de regressão (variável dependente X_2). Já a relação entre importância e adequação do peso das metas quantitativas e o nível de motivação pode significar uma tendência por parte dos colaboradores de privilegiar os parâmetros quantificáveis em detrimento à componente subjetiva da avaliação. No que respeita ao grau de identificação com a organização, a sua inter-relação com a motivação, associada à fraca correlação entre esta e utilização de incentivos, vai ao encontro dos estudos focados por Frey *et al.* (2013), de que os funcionários públicos são menos motivados por recompensas do que os do setor privado: os trabalhadores da AP exibem um grau mais elevado de motivação intrínseca, privilegiando as atividades altruístas em prol da sociedade. De certa forma, as duas variáveis (X_3 e X_{13}) medem a mesma realidade, sendo o grau de identificação com a organização, induzido pela introdução do SIADAP, indissociável do nível de motivação dos colaboradores.

A fraca correlação verificada entre o nível de motivação e a dificuldade das metas não possibilita confirmar a teoria de que os objetivos devem ser difíceis, mas alcançáveis, para aumentar a motivação dos avaliados. Do mesmo modo se comporta a existência de quotas, não se validando uma possível relação negativa com o nível de motivação.

No sentido de confirmar estas conclusões, foi ensaiada uma regressão com variável dependente X_3 e variáveis independentes X_5 (importância dos objetivos quantitativos), X_8 (importância do parâmetro competências - avaliação subjetiva), X_9 (grau de dificuldade das metas), X_{10} (aceitação da existência de quotas), X_{12} (nível de participação dos avaliados na definição das metas) e X_{16} (utilização de incentivos).

A qualidade da regressão, medida pelo coeficiente de determinação (R^2), é de 0,4743 (cf. Anexo 3), calculando-se os seguintes coeficientes e níveis de significância:

TABELA 4.3. Valores estimados na regressão (variável dependente X_3) e nível de significância das variáveis independentes (*p-value*)

Variável independente	Variável dependente	
	X_3	
	coeficiente	p-value
X_5	0,610718	0,0000
X_8	-0,023236	0,7837
X_9	0,039376	0,6617
X_{10}	0,103723	0,2009
X_{12}	0,165203	0,0783
X_{16}	0,058068	0,3399
Termo Indep: C	-0,144638	0,6348

A única variável com significância estatística a um nível inferior a 1% é aquela que mede a importância dos objetivos quantitativos sobre a performance individual (X_5). O efeito positivo desta variável sobre o nível de motivação, associado à falta de poder explicativo da importância da avaliação subjetiva (X_8), pode indiciar uma preferência dos colaboradores pelos indicadores quantitativos e uma aversão à discricionariedade do avaliador, corroborando também o facto de o SIADAP prever uma supremacia dos resultados quantificáveis sobre os parâmetros subjetivos.

O grau de participação dos avaliados na definição dos objetivos é também significativo para explicar o grau de motivação, neste caso com um nível de significância aproximado de 8%. Deste modo, prolongam-se as conclusões obtidas pela análise do impacto desta variável nos aspetos globais do SIADAP, confirmando-se a teoria de que uma estratégia colaborativa entre gestão e trabalhadores na definição de indicadores tem um impacto positivo tanto sobre a motivação, como sobre todo o sistema de controlo de gestão.

De forma contrária, a falta de potencial explicativo da variável X_{10} (ainda que apresente um nível de significância próximo de 20%) e, em especial, de X_9 e X_{16} vem colidir com os argumentos teóricos descritos ao longo do segundo capítulo. De facto, a regressão elaborada não permite comprovar que o grau de dificuldade das metas (X_9) ou o nível de aceitação da existência de quotas (X_{10}) explicam o nível de motivação dos colaboradores. Também o efeito "*crowding-out*", entre a existência de incentivos (X_{16}) e

a motivação não é visível ao longo desta análise, tendo explicação, com um alto grau de probabilidade, no facto de as recompensas associadas ao SIADAP praticamente não existirem ou estarem atualmente suspensas em função da crise económica.

4.2.3. QUALIDADE DOS OBJETIVOS E INDICADORES DE DESEMPENHO

Entre as variáveis que medem a qualidade dos objetivos e indicadores de desempenho (de X_4 a X_9), destaca-se a forte correlação positiva (0,7105) entre o nível de adequação dos indicadores de desempenho (X_6) e a avaliação do peso dos objetivos quantitativos (X_7). A perceção da qualidade das metas definidas está assim relacionada com a importância dada à parte quantitativa (resultados) na avaliação do desempenho global. Observa-se também uma correlação positiva relativamente elevada (próxima de 0,58) entre a mesma variável X_6 e a influência dos objetivos quantitativos na performance (X_5). Esta situação pode justificar-se pelo elevado peso das metas quantitativas no conjunto dos indicadores de desempenho, i.e., quanto maior o impacto positivo dos objetivos quantitativos, melhores (mais adequados) serão os indicadores (globalmente entendidos). O mesmo se conclui acerca da correlação positiva (coeficiente de 0,5979) entre o peso dos objetivos quantitativos (X_7) e a sua influência na performance individual (X_5).

Para esta subárea de análise, e no sentido de avaliar os fatores que poderiam contribuir para uma melhor adequação dos indicadores de desempenho, foi também elaborada uma regressão, tendo como variável dependente X_6 e como variáveis independentes X_4 (clareza das metas), X_7 (peso dos objetivos quantitativos), X_8 (importância do parâmetro competências), X_{12} (nível de participação dos avaliados na definição das metas), X_{14} (influência dos indicadores na autonomia dos colaboradores), X_{15} (existência de objetivos partilhados).

O coeficiente de determinação (R^2) desta regressão é de 0,5758 (vide Anexo 3), sendo os valores dos coeficientes e dos níveis de significância das variáveis explicativas os que constam do quadro infra:

TABELA 4.4. Valores estimados na regressão (variável dependente X_6) e nível de significância das variáveis independentes (*p-value*)

Variável independente	Variável dependente	
	X_6	
	coeficiente	p-value
X_4	0,180625	0,0104
X_7	0,594027	0,0000
X_8	-0,016434	0,8262
X_9	0,018384	0,8215
X_{12}	0,188928	0,0145
X_{14}	-0,070831	0,2678
X_{15}	-0,026608	0,6815
Termo Indep: C	0,407383	0,1302

Nesta regressão são identificadas três variáveis com potencial explicativo para a qualidade dos indicadores de desempenho: a clareza das metas (X_4), a adequação do peso dos objetivos quantitativos (X_7) - ambas a um nível de significância inferior a 1% - e o grau de envolvimento dos avaliados na definição das metas (X_{12}) - nível de significância de aproximadamente 1,5%.

Os coeficientes destas variáveis são positivos, sendo bastante maior o que corresponde a X_7 . Desta forma, reitera-se a relevância dos objetivos quantitativos (componente resultados) na avaliação da qualidade global dos indicadores definidos.

No que tange à clareza das metas (X_4), a sua importância para a qualidade dos indicadores de desempenho permite constatar que uma das características essenciais para a definição de indicadores de desempenho apropriados à função é a sua clareza, i.e., a interpretação mais clara e objetiva das metas tem como consequência uma maior adequação das mesmas aos fins pretendidos.

A relevância estatística de X_{12} confirma que uma estratégia do tipo "*bottom-up*" na definição das metas, privilegiando a participação dos colaboradores, leva à determinação de indicadores de desempenho mais adequados à função exercida (e até à própria organização).

No lado das quatro variáveis que não revelam significância estatística (duas delas com níveis acima de 80%), destacam-se, em primeiro lugar, a falta de importância do parâmetro "competências" (X_8) e do grau de dificuldade das metas (X_9). A irrelevância da componente subjetiva da avaliação ("competências") para a adequação dos indicadores pode ser justificada quer pelo seu menor peso (entre 30% e 40%) face aos objetivos quantitativos, quer pela preferência dos avaliados por metas claras e objetivas face à subjetividade e discricionariedade dos avaliadores. A falta de importância da dificuldade das metas na explicação da adequação dos indicadores pode evidenciar isso mesmo, ou seja, que a qualidade dos objetivos não depende do seu grau de dificuldade (até certo nível), mas de outros fatores, como a sua clareza e correta definição.

Finalmente, tanto a questão ligada à diminuição da autonomia em função da avaliação do desempenho (X_{14}), como a existência de objetivos partilhados para promover o trabalho em equipa (X_{15}) não demonstram também potencial explicativo na regressão elaborada. No primeiro caso, seria expectável uma relação negativa entre a falta de autonomia e a adequação dos indicadores e no segundo uma influência positiva nos mesmos da existência de objetivos partilhados. Ora, não havendo evidência estatística destes factos, mantém-se a conclusão de que na área da gestão de recursos humanos, a única variável com relevância para o grau de adequação dos indicadores de desempenho é a adoção de estratégias colaborativas entre a gestão e os avaliados na definição das metas (X_{12}).

4.2.4. GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Conforme descrito em 3.2., as variáveis que pretendem captar algumas das características decorrentes da aplicação do SIADAP na área dos recursos humanos situam-se entre X_{12} e X_{15} (inclusive).

Estas quatro variáveis não apresentam, cada uma delas, uma forte correlação (coeficiente superior a 0,7) com qualquer outra. Ainda assim, dentro destas, a variável que mede o impacto do SIADAP no grau de identificação dos colaboradores com a

organização (X_{13}) exibe uma correlação positiva moderada (coeficientes de correlação superiores a 0,5), com a qualidade do serviço prestado (X_2), nível de motivação (X_3), grau de participação dos avaliados na definição dos objetivos (X_{12}) e importância dos objetivos partilhados para o trabalho em equipa (X_{15}).

Uma vez que a variável qualidade do serviço prestado (X_2) não é entendida como explicativa, mas antes como dependente, reagindo a outras potencialmente explicativas, e que o nível de motivação (X_3) se aproxima de certa forma ao grau de identificação dos colaboradores com a organização, foi construída uma regressão tendo como variável dependente X_{13} e como variáveis independentes as restantes que apresentam uma maior correlação com X_{13} , (ou seja X_{12} e X_{15}). A estas variáveis foram acrescentadas outras potencialmente explicativas do grau de identificação dos colaboradores, casos de X_6 (adequação dos indicadores de desempenho), X_{10} (grau de aceitação da existência de quotas) e X_{16} (influência da utilização de incentivos).

A regressão calculada apresenta um coeficiente de determinação (R^2) de 0,5052, sendo os seguintes os coeficientes das variáveis independentes e os níveis de significância:

TABELA 4.5. Valores estimados na regressão (variável dependente X_{13}) e nível de significância das variáveis independentes (*p-value*)

Variável independente	Variável dependente	
	X_{13}	
	coeficiente	p-value
X_6	0,231630	0,0007
X_{10}	0,115385	0,0812
X_{12}	0,277187	0,0005
X_{15}	0,260654	0,0000
X_{16}	-0,013105	0,7839
Termo Indep: C	-0,153242	0,4918

Neste modelo, três das cinco variáveis independentes (X_6 , X_{12} e X_{15}) apresentam significância estatística a um nível inferior a 1%. Os coeficientes são positivos e muito aproximados, interpretando-se que a sensibilidade da variável dependente a estas três variáveis com potencial explicativo é relativamente a mesma.

Assim, os fatores determinantes para o grau de identificação dos colaboradores com a organização são a adequação dos indicadores de desempenho, o grau de participação dos avaliados na definição desses indicadores e a existência de objetivos partilhados para promover o trabalho em equipa.

Dentro destas três variáveis, ressalta novamente a importância da participação dos avaliados no desenho do sistema (X_{12}), facto transversal a toda a análise efetuada, e a todas as variáveis dependentes apresentadas ao longo deste capítulo.

No que respeita à existência de objetivos partilhados (X_{15}), o seu impacto positivo sobre o grau de identificação dos colaboradores deriva certamente do facto de a introdução de metas para grupos ser uma das formas de reduzir a rivalidade e comprometer a unidade orgânica como um todo, no já mencionado espírito de "missão".

A aceitação da existência de quotas (X_{10}) revela também algum poder explicativo, a um nível de significância próximo de 8%. Este facto é de certa forma contraditório com a existência de um compromisso do grupo com a organização, mas pode ser justificado facto de as quotas definidas promoverem a competitividade dos trabalhadores, induzindo dessa forma a um maior envolvimento individual com o serviço.

Sem novidade também, a única variável sem relevância estatística para explicar o grau de identificação com a organização é a utilização de incentivos (X_{16}). Esta evidência, tal como no que se refere ao nível de participação na definição das metas (mas em sentido oposto) acompanha todo o estudo efetuado.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo teve como objetivo a análise do impacto do SIADAP na performance dos serviços tributários da AT, aferido através das reações dos funcionários da organização / avaliados (e potencialmente alguns deles também avaliadores) às principais características do novo sistema de avaliação de desempenho e à interdependência desses fatores.

De uma forma geral, a relação entre o SIADAP e o desempenho da organização é classificada pelos colaboradores da AT como negativa, não promovendo nem a melhoria da imagem externa desses serviços da AP nem a qualidade do serviço prestado.

De acordo com este estudo, os fatores mais relevantes que podem contribuir para um impacto positivo do SIADAP na imagem externa e na qualidade do serviço prestado pela organização são o nível de motivação dos colaboradores e o seu maior envolvimento na definição objetivos a atingir. A qualidade dos indicadores de desempenho, medida pelo seu grau de adequação às funções exercidas, apenas demonstra impacto na qualidade do serviço prestado, concluindo-se que as metas devem ser definidas no sentido de promoverem um aumento efetivo da produtividade dos colaboradores, e da AT no seu todo ("*goal-based learning*"), e não numa perspetiva política de servirem apenas para sinalizar externamente os sucessos da organização.

O nível de motivação atual, em função da aplicação do SIADAP, é também classificado como baixo. No entanto, a explicação para este facto estará mais relacionada com uma resistência à mudança por parte dos colaboradores, associada às medidas de contenção da despesa pública que acompanham a crise económica desde finais de 2008, do que, propriamente, à implementação do SIADAP. De entre as variáveis analisadas, as que apresentam estatisticamente influência sobre o nível de motivação são a qualidade dos objetivos quantitativos e o grau de participação dos avaliados na definição dos mesmos. Não foi assim validado o efeito "*crowding-out*" entre incentivos e motivação, sobretudo justificado pela suspensão atual das recompensas associadas a desempenhos de mérito.

A característica do SIADAP classificada como mais negativa prende-se com a existência de quotas. O estabelecimento de quotas diferenciadoras é um dos aspetos centrais do sistema, permitindo evitar o laxismo dos avaliadores, conter custos, premiando apenas um número mais reduzido de funcionários, e introduzir uma cultura de mérito e excelência. Ora, tal como referem diversos estudos (Chattopadhyay e Ghosh, 2012), a implementação de um tipo de "distribuição forçada" em organizações com um nível já elevado de desempenho e colaboradores com formação e competências muito aproximadas, pode levar à desmotivação e redução de performance global: a definição de quotas muito restritivas pode deixar grande parte dos trabalhadores com elevado desempenho fora da distinção de mérito, penalizando-os de forma inadequada. Note-se, todavia, que esta conclusão não se encontra sustentada pelo presente trabalho, não se tendo detetado uma relação entre a existência de quotas, ou mesmo as percentagens definidas e o nível de motivação. Até pelo contrário, verificou-se que um aumento da aceitação da existência de quotas pode resultar numa melhoria da qualidade do serviço prestado pela ex-DGCI ou até no grau de identificação dos colaboradores com a organização.

O impacto do SIADAP na relação dos trabalhadores com a organização e com a sua participação no próprio sistema é igualmente avaliado de forma negativa, com especial ênfase na falta de identificação dos colaboradores com a ex-DGCI. Mais uma vez, esta situação pode decorrer de todo o ambiente vivido na generalidade da AP. Apesar destas evidências, concluiu-se que um maior envolvimento dos avaliados na definição dos objetivos / metas / indicadores traria um efeito positivo no grau de identificação com a organização. O sistema foi definido numa lógica "*top-down*" e não basta a existência da figura de "autoavaliação" para o transformar em "*bottom-up*", sendo que os objetivos são mais impostos do que negociados. Como referem Bouckaert e Peters (2002), as metas de performance devem ser integradas em contratos, dependendo da qualidade destes o sucesso do sistema de avaliação de desempenho (de Bruijn e van Helden, 2006).

As limitações deste estudo prendem-se em primeiro lugar com o facto de a qualidade das regressões elaboradas não ser muito elevada, havendo certamente outros fatores que explicam o impacto de SIADAP na performance dos Serviços Tributários da AT.

Note-se que o facto de as variáveis utilizadas resultarem da perceção de um grupo de colaboradores da ex-DGCI e não de elementos mensuráveis relacionados com a performance efetiva (nível de cobrança, diminuição do "*tax-gap*", grau de satisfação dos diversos "*stakeholders*", entre outros), pode justificar essa limitação, tal como o clima económico vivido desde a introdução do novo sistema de controlo de gestão, eventualmente pouco propício para o efeito.

No entanto, entendeu-se que os principais agentes envolvidos nesta mudança de paradigma eram exatamente os funcionários da organização, pelo que a sua perspetiva era essencial na aferição da performance e dos diversos fatores que interagiam com esta.

Uma extensão deste estudo a aspetos mais ligados com a visão exterior dos serviços tributários da AT teria substancial interesse, na medida em que poderiam ser detetados pontos de contacto e/ou divergência face às conclusões agora obtidas. A realização de outras análises do mesmo tipo, mas a unidades orgânicas e setores diferentes da AT seria igualmente relevante para validar ou não as regularidades estatísticas encontradas.

Apesar destas limitações, os objetivos do estudo foram amplamente atingidos, sendo identificados os principais pontos críticos do SIADAP e indicando possíveis soluções para melhorar o seu impacto no desempenho dos colaboradores e da organização como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, J. (2009), "A experiência da implementação da gestão orientada para os resultados em Portugal", *Revista Enfoques*, Vol. 7, N.º 11, pp. 131-153.
- Blume, B., Baldwin, T. e Rubin, R. (2009), "Reactions to Different Types of Forced Distribution Performance Evaluation Systems", *Journal of Business & Psychology*, Vol. 24, pp. 77-91.
- Bonner, S. e Sprinkle, G. (2002), "The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 27, pp. 303-345.
- Bouckaert, G. (2001), "Pride and performance in public service: some patterns of analysis", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, pp. 15-27.
- Bouckaert, G. e Peters, B. (2002), "Performance Measurement and Management the Achilles' heel in Administrative Modernization", *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, N.º 4, pp. 359-362.
- Bregm, K. (2013), "Effects of Performance-Related Pay in the Public Sector? On the Need for a Broader Theoretical Perspective", *Public Organization Review*, Vol. 13, N.º 1, pp. 21-35.
- Chattopadhyay, R. e Ghosh, A. (2012), "Performance appraisal based on a forced distribution system: its drawbacks and remedies", *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 61, N.º 6, pp.881-896.
- de Bruijn, H. e van Helden, G. (2006), "A plea for dialogue driven performance-based management systems: evidence from the Dutch public sector", *Financial Accountability & Management*, Vol. 22, N.º 4, pp. 405-423.
- Drury, C. (2000), *Management and cost accounting*, Business Press, Thomson Learning.
- Du, F., Tang, G., e Young, S. (2012), "Influence Activities and Favoritism in Subjective Performance Evaluation: Evidence from Chinese State-Owned Enterprises", *The Accounting Review*, Vol. 87, N.º 5, pp. 1555-1588.

- Ferreira, L. e Sarmiento, M. (2009), "Da Investigação Quantitativa em Contabilidade: Investigação por Inquérito", in *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática*, pp. 167-208, Escolar Editora.
- Frey, B., Homberg, F., e Osterloh, M. (2013), "Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service", *Organization Studies*, Vol. 34, N.º 7, pp. 949-972.
- Hood, C. (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, N.º 1, pp. 3-19.
- Merchant, K. e van der Stede, W. (2003), *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*, FT Prentice-Hall.
- Ministério das Finanças, Direção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos (DSGRH), Balanço Social DGCI-2010.
- Ministério das Finanças, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=83ddd323-6047-46db-b137-6a732c8c2202>, acedido em 16 de fevereiro de 2013.
- Moynihan, D. (2009), "Through a Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes", *Public Performance & Management Review*, Vol. 32, N.º 4, pp. 592-603.
- Moynihan, D. (2010), "A Workforce of Cynics? The Effects of Contemporary Reforms on Public Service Motivation", *International Public Management Journal*, Vol. 13, N.º 1, pp. 24-34.
- O'Donnell, M. (1998), "Creating a performance culture? Performance-Based pay in the Australian Public Service", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 57, N.º 3, pp. 28-40.
- Osborne, S. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, Vol. 8, N.º 3, pp. 377-387.
- Shaeffer, R. (1949), "Merit Rating as a Management Tool", *Harvard Business Review*, Vol. 27, N.º 6, pp. 693-705.
- Taylor, J. (2011), "Strengthening the link between performance measurement and decision making", *Public Administration*, Vol. 89, N.º 3, pp. 860-878.

- Torres, L., Pina, V. e Yetano, A. (2011), "Performance measurement in Spanish local governments. A cross-case comparison study", *Public Administration*, Vol. 89, N.º 3, pp. 1081-1109.
- van Dooren, W., de Caluwe, C. e Lonti, Z. (2012), "How to measure public administration performance", *Public Performance & Management Review*, Vol. 35, N.º 3, pp.489-508.
- Weibel, A., Rost, K. e Osterloh, M. (2010), "Pay for Performance in the Public Sector- Benefits and (Hidden) Costs", *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 20, N.º 2, pp. 387-412.
- Zimmerman, J. (2003), *Accounting for decision-making and control*, McGraw-Hill.

LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei n.º 557/99 de 17 de dezembro, Sistemas de carreiras da DGCI.

Decreto-Lei n.º 81/2007, de 29 de março, Aprova a orgânica da Direcção-Geral dos Impostos.

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

Portaria n.º 437-B/2009, de 24 de abril.

ANEXOS

ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO SOBRE O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (SIADAP) DOS SERVIÇOS TRIBUTÁRIOS (EX-DGCI) DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA (AT)

Caro colega,

O meu nome é Pedro Gomes, sou inspetor tributário na Direção de Finanças de Aveiro e encontro-me atualmente a frequentar o curso de mestrado em Contabilidade e Controlo de Gestão na Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

O presente questionário insere-se no âmbito da tese que venho a desenvolver, na área do controlo de gestão, e será exclusivamente utilizado na elaboração da mesma.

De qualquer modo, a sua participação neste estudo é voluntária e todas as informações que facultar (respostas e elementos de identificação) são absolutamente confidenciais. Note também que não é necessário indicar o seu nome nem o serviço onde exerce funções.

Por favor, responda às questões de forma autêntica para que os resultados do estudo sejam credíveis.

Muito obrigado pela sua colaboração.

Dados de identificação

1. Idade: 25-34 ☐; 35-44 ☐; 45-54 ☐; >=55 ☐

2. Sexo: F ☐; M ☐

3. Nível de instrução: até 9 anos escolaridade ☐; 10-12 anos ☐; Ensino Superior ☐

4. Número de anos de serviço na AT: 0-9 ☐; 10-19 ☐; 20-29 ☐; > =30 ☐

5. Unidade Orgânica: Serviços Centrais ☐; Direção de Finanças ☐; Serviço de Finanças ☐

6. Área operativa: Inspeção ☐; Outra ☐

7. Sindicalizado: Sim ☐; Não ☐

Para cada uma das seguintes afirmações, faça um círculo no número à direita que melhor exprime o seu grau de concordância (em que 1 = totalmente em desacordo e 5=totalmente de acordo).

Afirmação	ESCALA				
	De 1 (totalmente em desacordo) a 5 (totalmente de acordo)				
1. A implementação do SIADAP melhorou a imagem da ex-DGCI junto dos contribuintes e da opinião pública em geral.	1	2	3	4	5
2. A gestão por objetivos presente no SIADAP contribui para a melhoria da qualidade do serviço prestado pela ex-DGCI.	1	2	3	4	5
3. A implementação do SIADAP aumentou a motivação dos colaboradores no prosseguimento das metas definidas e/ou objetivos da ex-DGCI.	1	2	3	4	5
4. As metas/objetivos do SIADAP são claros.	1	2	3	4	5
5. Os objetivos quantitativos previamente definidos influenciam positivamente a performance individual.	1	2	3	4	5
6. Os indicadores de desempenho são adequados à função que exerce.	1	2	3	4	5
7. O peso dos objetivos quantitativos (parâmetro “resultados”), entre 60% e 70% da avaliação final, é apropriado.	1	2	3	4	5
8. O parâmetro “competências” é importante para diferenciar os desempenhos individuais.	1	2	3	4	5
9. O grau de dificuldade dos objetivos/metasp é elevado.	1	2	3	4	5
10. A existência de quotas é necessária ao sistema de avaliação.	1	2	3	4	5
11. As quotas definidas são adequadas à realidade da ex-DGCI.	1	2	3	4	5
12. O nível de participação dos avaliados na definição dos objetivos/metasp é apropriado.	1	2	3	4	5
13. A aplicação do SIADAP aumentou o grau de identificação dos colaboradores com a organização.	1	2	3	4	5
14. A existência de metas/objetivos/indicadores de desempenho diminui a autonomia dos colaboradores.	1	2	3	4	5
15. A existência de objetivos partilhados promove o trabalho em equipa.	1	2	3	4	5
16. A utilização de incentivos monetários e não monetários (ex: mais dias de férias) melhora o desempenho da organização.	1	2	3	4	5

Mais uma vez, muito obrigado.

ANEXO 2 - MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO

r	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	X ₁₀	X ₁₁	X ₁₂	X ₁₃	X ₁₄	X ₁₅	X ₁₆
X ₁	1,0000	0,7094	0,4631	0,2990	0,4169	0,2850	0,3020	0,2545	0,1740	0,3454	0,4143	0,4808	0,4239	0,1322	0,3494	0,1033
X ₂	0,7094	1,0000	0,6308	0,3512	0,6124	0,4897	0,3664	0,2070	0,1841	0,4201	0,4491	0,4893	0,5294	0,0957	0,3462	0,1040
X ₃	0,4631	0,6308	1,0000	0,4796	0,6540	0,4634	0,5454	0,3365	0,2595	0,2921	0,3517	0,3996	0,5153	0,1979	0,3393	0,2257
X ₄	0,2990	0,3512	0,4796	1,0000	0,4016	0,4929	0,4306	0,4696	0,3926	0,2474	0,1941	0,4102	0,3658	0,1865	0,3374	0,1980
X ₅	0,4169	0,6124	0,6540	0,4016	1,0000	0,5790	0,5979	0,4069	0,2772	0,2353	0,3314	0,3457	0,4302	0,0182	0,2658	0,1939
X ₆	0,2850	0,4897	0,4634	0,4929	0,5790	1,0000	0,7105	0,4314	0,3195	0,2469	0,3514	0,4323	0,4942	-0,0015	0,2619	0,1946
X ₇	0,3020	0,3664	0,5454	0,4306	0,5979	0,7105	1,0000	0,5226	0,3721	0,1734	0,2574	0,3412	0,4157	0,0316	0,3254	0,3208
X ₈	0,2545	0,2070	0,3365	0,4696	0,4069	0,4314	0,5226	1,0000	0,4516	0,3249	0,2480	0,4121	0,3198	0,1980	0,4019	0,3168
X ₉	0,1740	0,1841	0,2595	0,3926	0,2772	0,3195	0,3721	0,4516	1,0000	0,1583	0,1250	0,3091	0,2175	0,3667	0,3144	0,2623
X ₁₀	0,3454	0,4201	0,2921	0,2474	0,2353	0,2469	0,1734	0,3249	0,1583	1,0000	0,6477	0,4035	0,4087	0,1654	0,3141	0,0641
X ₁₁	0,4143	0,4491	0,3517	0,1941	0,3314	0,3514	0,2574	0,2480	0,1250	0,6477	1,0000	0,4814	0,4975	0,1814	0,3223	0,0839
X ₁₂	0,4808	0,4893	0,3996	0,4102	0,3457	0,4323	0,3412	0,4121	0,3091	0,4035	0,4814	1,0000	0,5567	0,1458	0,3423	0,2597
X ₁₃	0,4239	0,5294	0,5153	0,3658	0,4302	0,4942	0,4157	0,3198	0,2175	0,4087	0,4975	0,5567	1,0000	0,1854	0,5239	0,1645
X ₁₄	0,1322	0,0957	0,1979	0,1865	0,0182	-0,0015	0,0316	0,1980	0,3667	0,1654	0,1814	0,1458	0,1854	1,0000	0,2954	0,0589
X ₁₅	0,3494	0,3462	0,3393	0,3374	0,2658	0,2619	0,3254	0,4019	0,3144	0,3141	0,3223	0,3423	0,5239	0,2954	1,0000	0,1564
X ₁₆	0,1033	0,1040	0,2257	0,1980	0,1939	0,1946	0,3208	0,3168	0,2623	0,0641	0,0839	0,2597	0,1645	0,0589	0,1564	1,0000

ANEXO 3 - REGRESSÕES ELABORADAS (EViews 8)

Dependent Variable: X1				
Method: Least Squares				
Date: 09/07/14 Time: 16:25				
Sample: 1 121				
Included observations: 121				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X3	0.273005	0.076959	3.547400	0.0006
X6	-0.022887	0.082431	-0.277651	0.7818
X10	0.118153	0.076387	1.546779	0.1247
X12	0.318447	0.090586	3.515395	0.0006
X16	-0.040288	0.056351	-0.714950	0.4761
C	0.697786	0.240573	2.900515	0.0045
R-squared	0.336697	Mean dependent var	1.942149	
Adjusted R-squared	0.307858	S.D. dependent var	1.002476	
S.E. of regression	0.834011	Akaike info criterion	2.523175	
Sum squared resid	79.99108	Schwarz criterion	2.661809	
Log likelihood	-146.6521	Hannan-Quinn criter.	2.579480	
F-statistic	11.67494	Durbin-Watson stat	2.052832	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Dependent Variable: X2				
Method: Least Squares				
Date: 09/07/14 Time: 16:27				
Sample: 1 121				
Included observations: 121				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X3	0.417019	0.071982	5.793409	0.0000
X6	0.178918	0.077099	2.320616	0.0221
X10	0.176936	0.071446	2.476503	0.0147
X12	0.202352	0.084727	2.388275	0.0186
X16	-0.070522	0.052707	-1.338005	0.1835
C	0.367774	0.225013	1.634456	0.1049
R-squared	0.522751	Mean dependent var	2.190083	
Adjusted R-squared	0.502001	S.D. dependent var	1.105396	
S.E. of regression	0.780068	Akaike info criterion	2.389443	
Sum squared resid	69.97817	Schwarz criterion	2.528078	
Log likelihood	-138.5613	Hannan-Quinn criter.	2.445748	
F-statistic	25.19283	Durbin-Watson stat	1.712498	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Dependent Variable: X3				
Method: Least Squares				
Date: 09/07/14 Time: 16:29				
Sample: 1 121				
Included observations: 121				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X5	0.610718	0.082417	7.410090	0.0000
X8	-0.023236	0.084465	-0.275096	0.7837
X9	0.039376	0.089748	0.438738	0.6617
X10	0.103723	0.080632	1.286371	0.2009
X12	0.165203	0.092977	1.776810	0.0783
X16	0.058068	0.060594	0.958301	0.3399
C	-0.144638	0.303725	-0.476214	0.6348
R-squared	0.474343	Mean dependent var		2.041322
Adjusted R-squared	0.446677	S.D. dependent var		1.171870
S.E. of regression	0.871703	Akaike info criterion		2.619376
Sum squared resid	86.62483	Schwarz criterion		2.781115
Log likelihood	-151.4722	Hannan-Quinn criter.		2.685064
F-statistic	17.14523	Durbin-Watson stat		1.807147
Prob(F-statistic)	0.000000			

Dependent Variable: X6				
Method: Least Squares				
Date: 09/05/14 Time: 17:22				
Sample: 1 121				
Included observations: 121				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X4	0.180625	0.069321	2.605631	0.0104
X7	0.594027	0.078457	7.571381	0.0000
X8	-0.016434	0.074655	-0.220130	0.8262
X9	0.018384	0.081278	0.226180	0.8215
X12	0.188928	0.076097	2.482730	0.0145
X14	-0.070831	0.063604	-1.113627	0.2678
X15	-0.026608	0.064655	-0.411545	0.6815
C	0.407383	0.267215	1.524555	0.1302
R-squared	0.575836	Mean dependent var		2.512397
Adjusted R-squared	0.549560	S.D. dependent var		1.096325
S.E. of regression	0.735796	Akaike info criterion		2.288102
Sum squared resid	61.17776	Schwarz criterion		2.472947
Log likelihood	-130.4302	Hannan-Quinn criter.		2.363175
F-statistic	21.91520	Durbin-Watson stat		1.777354
Prob(F-statistic)	0.000000			

Dependent Variable: X13				
Method: Least Squares				
Date: 09/07/14 Time: 11:13				
Sample: 1 121				
Included observations: 121				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X6	0.231630	0.066457	3.485380	0.0007
X10	0.115385	0.065594	1.759069	0.0812
X12	0.277187	0.077055	3.597265	0.0005
X15	0.260654	0.058683	4.441708	0.0000
X16	-0.013105	0.047682	-0.274836	0.7839
C	-0.153242	0.222197	-0.689667	0.4918
R-squared	0.505235	Mean dependent var		1.900826
Adjusted R-squared	0.483723	S.D. dependent var		0.986618
S.E. of regression	0.708909	Akaike info criterion		2.198136
Sum squared resid	57.79348	Schwarz criterion		2.336770
Log likelihood	-126.9872	Hannan-Quinn criter.		2.254441
F-statistic	23.48669	Durbin-Watson stat		2.407844
Prob(F-statistic)	0.000000			